

# La Condition juridique des Agents diplomatiques selon la législation soviétique et les Traités conclus par l'U.R.S.S.

PAR

**V. E. HRABAR**

Membre de l'Académie Oukranienne de Sciences  
anc. professeur ord. à l'Université de Dorpat

---

EXTRAIT DU N° 4/1928  
(Octobre-Décembre 1928)

DE LA

**REVUE DE DROIT INTERNATIONAL**  
DE SCIENCES DIPLOMATIQUES ET POLITIQUES  
(THE INTERNATIONAL LAW REVIEW)

*Organe officiel de l' "International Law Association"*  
*Official Organ of "International Law Association"*

FONDÉE ET PUBLIÉE PAR

**ANTOINE SOTTILE**

D<sup>r</sup> en Droit, Lic. ès Phil., Membre du Conseil de l'Institut de Droit International de Rome, de l'International Law Association et de l'Institut Ibéro-Américain de Droit Comparé, Associé de l'Académie diplomatique Internationale, Chargé d'Affaires Délégué perm. à la Société des Nations, Consul des Rép. de Nicaragua et de Libéria,

SOUS LE PATRONAGE ET AVEC LE CONCOURS DE

L. L. E. E. N. Politis, Lord Parmoor, E. Benès, Adatci, Lord Cecil, De la Barra, B. Mussolini, G. Motta, C. R. Pusta, C. de la Torriente, E. Rolin Jaequemyns, P. Fauchille, A. Alvarez, J. Brown Scott, Ch. Lyon-Caen, Rouard de Card, A. Weiss, A. de Lapradelle, Merignhac, D. Anzilotti, de Montluc, K. Strupp, B. C. J. Loder, M. Hüber, D. J. Jitta, E. Borel, J. Valery, A. Prudhomme, Olivart, K. Neumeyer, Triepel, Schücking, Erich, Gidel, Phillimore, Institut Ibéro-Américain de droit comparé, International Law Association, Institut de Droit International (Rome), etc.

---

DIRECTION, RÉDACTION, ADMINISTRATION: ROUTE DE CHÊNE, 105  
GENÈVE (SUISSE)

# La Revue de Droit International

de Sciences Diplomatiques et Politiques  
(THE INTERNATIONAL LAW REVIEW)

(Organe officiel de l'„INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION“)

fondée à GENÈVE en 1923 par Antoine SOTTILE

sous le patronage et avec la collaboration de :

L. L. E. E. N. Politis, E. Benès, H. Bellot, Phillimore, Adatci, Lord Cecil, De la Barra, B. Mussolini, G. Motta, C. R. Pusta, van Eysinga, C. de la Torriente, E. Rolin, Jaquemyns, P. Fauchille, A. Alvarez, J. Brown Scott, Ch. Lyon-Caen, Rouard de Card, A. Weiss, A. de La Pradelle, Merignhac, D. Anzilotti, de Montluc, B. C. J. Loder, M. Hüber, D. J. Jitta, E. Borel, J. Valery, A. Prudhomme, Olivart, Neumeyer, Triepel, Schücking, Erich, Strupp, Institut Ibero-Américain de droit comparé, Institut de Droit International (Rome). etc., est la SEULE Revue paraissant en Suisse en matière de Droit International, de Sciences diplomatiques et politiques. Elle préconise la rénovation du droit international, la renaissance de la justice mondiale, la souveraineté effective du droit, la solidarité internationale, la morale dans la politique internationale, le développement de l'esprit international, le règlement pacifique des conflits internationaux, la défense des droits des petits Etats.

Paraissant au siège de la Société des Nations, la « REVUE DE DROIT INTERNATIONAL » est à même de faire rapidement connaître et d'apprécier avec sûreté les règles que stipulera la communauté des Nations.

La Revue de Droit International paraît tous les trois mois en livraisons de 70 à 120 pages. Les articles sont publiés dans la langue de leurs auteurs.

Numéro spécimen (arriéré) contre envoi de fr. 2.90 suisses.

ABONNEMENT : Suisse Fr. 30 ; Union postale francs suisses 35.

Tous les abonnements sont annuels et partent du numéro de Janvier. Prix spécial pour les pays à change déprécié. Les abonnements se paient à l'avance.

Prix d'abonnement pour les Membres de l'International Law Association : francs suisses 25.

(La Revue est honorée de souscriptions des Gouvernements.)

Directeur : Dr. Juris A. SOTTILE

Chargé d'Affaires, Délégué permanent de Nicaragua à la Société des Nations  
Consul de la République de Libéria et de la République de Nicaragua  
Membre du Conseil de l'Institut de Droit International de Rome.

Direction, rédaction et administration :

Rue Merle-d'Rubigné, 3, GENÈVE (SUISSE)

(Résumé des appréciations des plus éminents internationalistes et de 1000 quotidiens et Revues de France, Italie, Angleterre, Etats-Unis, Allemagne, Espagne, Roumanie, Bulgarie, Grèce, Pologne, Autriche, Hongrie, Tchécoslovaquie, Hollande, Belgique, Canada, Perou, Danemark, Turquie, Yougoslavie, Japon, Norvège, Suisse, Dantzig, Finlande, Nicaragua, Colombie, etc.)

... Paraissant à Genève, la Revue de Droit International de M. A. Sottile est un des meilleurs auxiliaires de la Société des Nations, elle est un instrument sûr d'appréciation de l'activité de la Société des Nations. Avec l'élite de ses collaborateurs, qui sont les internationalistes les plus autorisés de l'heure actuelle, nul doute que la nouvelle Revue soit destinée à exercer avec autorité, une influence prépondérante sur le développement du droit international.

... Cette importante Revue a tenu les promesses de son programme, le crédit scientifique qu'elle jouit avec grande justice, et l'accueil sympathique qu'elle a reçu par la presse, par les milieux juridiques, diplomatiques et politiques sont bien justifiés...

... Elle s'est acquise en peu de mois une place importante dans la littérature internationale.

... La création de cette Revue est une entreprise à la fois intéressante et utile qui répond aux nécessités de l'heure présente.

... C'est grâce à l'heureuse initiative de M. A. Sottile que la Suisse a maintenant, comme un d'autres pays, sa Revue de Droit International, qui manquait.

... Par sa Revue M. A. Sottile a créé à Genève un centre d'études des plus importantes problèmes juridiques et politiques internationaux, une véritable Ecole du droit international nouveau. La Revue a un grand avenir.

14 187

## LA CONDITION JURIDIQUE DES AGENTS DIPLOMATIQUES SELON LA LÉGISLATION SOVIÉTIQUE ET LES TRAITÉS CONCLUS PAR L'U. R. S. S.

Nous sommes à la veille d'une codification des règles de droit international, concernant la condition des Agents diplomatiques. Cette matière étant réglée presque entièrement par la coutume internationale, ce n'est que par une étude bien approfondie des législations des différents pays qu'on pourra fixer les règles qui, ayant reçu une approbation générale, peuvent être considérées comme obligatoires dans les relations internationales. Parmi les législations celle de la Russie soviétique mérite une attention particulière. Non seulement elle est la plus jeune, mais elle a été guidée par un esprit de rénovation. Les efforts faits par le législateur soviétique nous montrent aussi les difficultés que trouve le législateur, quand il veut s'écarter du chemin déjà tracé par la coutume internationale.

**I. Aperçu historique.** — § 1. *La période de l'isolement diplomatique (1917-1920).* — Une des premières mesures du gouvernement soviétique après son entrée au pouvoir était de destituer de leurs offices « les ambassadeurs, les envoyés et les autres agents diplomatiques », nommés par les gouvernements russes antérieurs. Cette mesure a été prise le 26 novembre (9 décembre) 1917. Quand le nouveau gouvernement transféra son siège de St-Petersbourg à Moscou, les agents diplomatiques des pays étrangers qui restaient encore en Russie se retirèrent à Vologda et, peu de temps après, rentrèrent dans leurs pays, quittant pour toujours le sol de la Russie. Depuis ce temps, la Russie soviétique se trouve dans un isolement diplomatique complet.

Avant que cet isolement eut lieu, le Gouvernement soviétique, dans un élan idéalistique qui rappelle les idéologues de la Révolution française de 1789, a voulu faire un essai de rénovation de la diplomatie déjà vieillie et donner au droit d'ambassade un nouveau fondement qui serait en harmonie avec le principe de l'égalité des Etats, déjà proclamé par le Gouvernement soviétique<sup>1</sup>. Par

<sup>1</sup> Dans une étude, publiée dans le recueil paru en Italie, en 1914, et consacré à la mémoire de feu le professeur MAJORANA, l'auteur de cet article a tâché de démontrer l'incompatibilité du principe de l'égalité des Etats avec les efforts de créer une organisation internationale politique.

un décret daté du 22 mai (4 juin) 1918, le Conseil des Commissaires du Peuple (« Sovnarkom »), proclame abolis les rangs des agents diplomatiques, en substituant aux divers rangs et titres établis par le règlement de Vienne le seul et unique rang et titre du « représentant plénipotentiaire » (« Polpred »). Voici le décret :

« La République Fédérative Soviétique et Socialiste de Russie (la R. S. F. S. R.) part dans ses relations internationales de la reconnaissance de l'égalité parfaite des grandes et des petites nations. En conséquence, . . . . le Conseil des Commissaires du Peuple décrète : « 1. Les titres d'Ambassadeur, d'Envoyé et d'autres agents diplomatiques sont abolis et tous les représentants de l'Etat russe, accrédités auprès des états étrangers sont désignés dorénavant comme Représentants plénipotentiaires de la R. S. F. S. R. ; « 2. En conformité avec l'idée fondamentale du droit international, comme une communauté des Etats ayant les mêmes droits, tous les agents diplomatiques des Etats étrangers, accrédités auprès de la R. S. F. S. R., sont considérés représentants plénipotentiaires à titre égal, sans tenir compte de leurs rangs. »

D'après ce décret non seulement les représentants diplomatiques de la R. S. F. S. R. doivent être considérés, au point de vue de la législation intérieure, comme ayant tous les mêmes droits, mais les représentants diplomatiques des états étrangers, accrédités auprès du Gouvernement soviétique, eux aussi, devraient se soumettre à un traitement égal, quel rang qu'ils eussent reçu du gouvernement qui les a envoyé. Plus loin, nous parlerons encore de ce décret.

Pendant la période de l'isolement diplomatique de la Russie soviétique, quand il n'y avait plus de relations diplomatiques entre ce pays et les pays étrangers, ni des agents soviétiques ne se trouvant à l'étranger, ni les agents des gouvernements étrangers ne se trouvant en Russie, ils se formaient des représentations diplomatiques succédanées très diverses. Pour combler la lacune qui s'est faite par suite de la rupture des relations diplomatiques entre la Russie soviétique et les Etats étrangers, les Sociétés de la Croix-Rouge, le COMITÉ DE NANSEN et plusieurs autres organisations et personnes se chargeaient de la représentation qui faisait défaut. Ces représentations succédanées que les circonstances extraordinaires faisaient naître, les protagonistes soviétiques d'un droit international nouveau, auquel ils donnent le nom d'un « droit international de la période transitoire » de l'état de bourgeoisie à l'état du socialisme, les saluaient comme une institution juridique

nouvelle, inconnue au droit international de la bourgeoisie et signalant l'avènement d'un droit international soviétique<sup>2</sup>. Mais ces représentations qui ne se formaient, que pour suppléer aux représentations diplomatiques normales qui faisaient défaut, disparaurent aussitôt que les circonstances qui les faisaient naître ont cessé d'exister, et en ce moment personne en Russie n'y pense plus.

§ 2. *Les représentations diplomatiques embryonnaires* (1920). Dès 1920 l'isolement diplomatique de la Russie soviétique commence à disparaître. Mais le rétablissement des relations diplomatiques va d'un pas assez lent et atteint son point culminant en 1924-1925.

Au cours de l'année 1920 on a pu observer un double procès. D'un côté, les puissances européennes, désireuses de procurer à leurs sujets, détenus en Russie comme prisonniers de guerre ou autrement, la possibilité de retourner dans leur patrie, signent avec le Gouvernement soviétique des traités de rapatriement, par lesquels on admettait des représentants de l'une des parties contractantes sur le territoire de l'autre pour surveiller le rapatriement de ses sujets. D'un autre côté, les Etats limitrophes qui se formaient sur le territoire de l'ancien Empire russe, ayant obtenu de la part du Gouvernement soviétique la reconnaissance de leur indépendance et désireux d'assurer cette indépendance, mettent fin à l'état de guerre où ils se trouvaient en face de la Russie soviétique, et signent avec elle des traités de paix, par lesquels on se promettait mutuellement d'établir des relations diplomatiques normales.

Des traités de rapatriement, stipulant l'admission réciproque des représentants, chargés de surveiller la marche du rapatriement ont été conclus: avec le Danemark encore au mois de décembre 1919, avec les autres puissances au cours de l'année 1920: le 12 février avec la Grande-Bretagne, le 19 avril avec l'Allemagne, le 20 avril avec la France, le 27 avril avec l'Italie, le 30 juin avec la Lithuanie, le 5 juillet avec l'Autriche et le 16 novembre avec la Lettonie. La situation juridique des représentants susmentionnés n'a pas été réglée dans ces traités, à l'exception de ceux conclus avec l'Allemagne et avec l'Autriche.

<sup>2</sup> E. KOROVINE, *Le droit international de la période transitoire* (en russe), Moscou, 1925, p. 62: « Il nous semble qu'aucune explication juridique ne peut être donnée à cet événement au point de vue de la théorie dominante, si ce n'est, peut-être, un renvoi à la conventionnalité et à l'hypocrisie internationales, une corrélation singulière à côté de la « *comitas gentium* ». Sur la théorie d'un droit soviétique, voir mon article, « Das heutige Völkerrecht vom Standpunkte eines Sowjetjuristen », dans la *Zeitschrift für Völkerrecht*, Bd. XIV-1927-Ss. 188-214.

Le traité signé avec l'Autriche à Copenhague le 5 juillet 1920 stipulait qu'« une représentation de chacune des parties contractantes sera admise au siège de l'autorité centrale de l'autre qui jouira du droit de l'exterritorialité, y compris le droit de communiquer librement et sans entraves avec son gouvernement par le télégraphe sans fil et par chiffres » (§ 2).

Le traité avec l'Allemagne qui précédait de quelques mois le traité signé avec l'Autriche ne parlait que du droit de chaque partie contractante d'entretenir sur le territoire de l'autre « une mission » dont « la compétence sera déterminée par un arrangement spécial ». Cet « Arrangement additionnel » a été signé deux jours après la signature du traité avec l'Autriche, le 7 juillet 1920. L'arrangement autorisant « les missions » d'entretenir des relations avec leurs gouvernements respectifs par des courriers (§ 4) et « par le télégraphe et le télégraphe sans fil, ouvertement ou par dépêches chiffrées » « les expéditions par courriers ne pouvant être censurées ni décachetées » (§ 5).

Les voici les représentations diplomatiques à l'état embryonnaire, jouissant des droits de l'exterritorialité. Nous verrons plus tard ces missions se transformer en missions diplomatiques ordinaires.

§ 3. *Les premières représentations diplomatiques normales. Etats limitrophes et pays d'Orient* (1920-1921). En même temps des relations diplomatiques normales commencent à s'établir entre la Russie soviétique et les Etats limitrophes. L'Esthonie a donné le premier exemple. Le traité de paix signé par l'Esthonie avec le gouvernement soviétique le 2 février 1920 stipule que les relations diplomatiques et consulaires entre l'Esthonie et la Russie seront établies à une date qui sera déterminées par des arrangements postérieurs » (art. 15). Le Traité entre la Russie et la Lithuanie signé quelques mois après, le 12 juillet 1920, contient la stipulation que « les relations diplomatiques et consulaires entre les parties contractantes seront établies immédiatement après la ratification du présent traité » (art. 14). On trouve des stipulations analogues dans les traités de paix conclus le 11 août 1920 avec la Lettonie (art. 19), le 14 octobre 1920 avec la Finlande (art. 36) et le 18 mars 1921 avec la Pologne (art. 24). Aucun de ces traités ne parle de la condition juridique des représentations diplomatiques futures. Il est à supposer qu'on était d'accord qu'elles soient régies par le droit international.

Mais bientôt après la conclusion de ces traités la situation des agents diplomatiques fut réglementée dans les traités conclus par la

Russie au commencement de l'année 1921 avec la Perse et l'Afghanistan. On croyait, semble-t-il, nécessaire, dans les relations avec les pays d'Orient, de faire mieux ressortir l'égalité du traitement des agents diplomatiques réciproques.

Le traité entre la Russie (la R. S. F. S. R.) et la Perse, signé le 26 février 1921, stipule que les agents diplomatiques jouiront « du droit de l'exterritorialité et des autres prérogatives conformément au droit international et aux coutumes, ainsi qu'aux règles en vigueur dans les deux pays à l'égard des agents diplomatiques » (art. 22). Ces règles, la Russie soviétique ne les avait pas encore. Il fallait les créer, ce qui fût bientôt fait.

Le même principe, nous le voyons énoncé aussi dans le traité de paix conclu par la Russie (la R. S. F. S. R.) avec l'Afghanistan le 28 février 1921. « Les ambassades, dit l'art. III, ... jouissent des privilèges diplomatiques en conformité avec les coutumes internationales, réciproquement et avec les droits égaux. » Une note qui suit l'article résume ces droits: « A) Le droit de hisser le pavillon d'état. B) L'immunité personnelle des membres enregistrée de l'Ambassade et des consulats. C) L'immunité de la correspondance diplomatique et du service des courriers. D) Les communications par téléphone, par télégraphe et par le télégraphe sans fil, en conformité avec les privilèges des agents diplomatiques. E) L'exterritorialité des locaux, occupés par les ambassadeurs ... mais sans le droit de donner asile aux personnes officiellement considérées comme ayant violé les lois du pays. » Une seconde note ajoute qu'auprès des Ambassadeurs il y aura des agents militaires des pays contractants.

Le traité entre la Russie et la Turquie, conclu le 16 mars 1921, ne contient aucune stipulation concernant les agents diplomatiques, et l'Arrangement conclu entre la Russie et la Mongolie le 5 novembre 1921 ne parle que de « l'échange des représentations plénipotentiaires » (art. 4 et 5).

§ 4. *Les relations diplomatiques avec les puissances occidentales. Etat de transition (1921-1922).* Les puissances occidentales ont fait par ce temps un nouveau pas vers le rétablissement des relations diplomatiques avec le gouvernement soviétique. Elles ont signé une série de traités provisoires, stipulant la création dans leurs pays réciproques des représentations qui ne se distinguaient pas trop des représentations diplomatiques ordinaires. Ces représentations nouvellement instituées ne sont pas encore, à proprement parler, des représentations diplomatiques; ce sont plutôt des représenta-

tions commerciales avec des fonctions politiques. On les désigne sous le nom des « agents officiels », des « délégations », etc. Ce type des représentations internationales, inconnues au droit international, n'était qu'une réflexion des relations anormales qui existaient entre la Russie soviétique et les états européens, le gouvernement soviétique n'étant pas reconnu *de jure*, quoique reconnu déjà *de facto*.

C'est la Grande-Bretagne qui a pratiqué la route. L'Arrangement commercial, signé à Londres le 16 mars 1921 par M. KRASSINE et M. HORN, stipule dans son article V: « Chacune des parties contractantes peut nommer un ou plusieurs agents officiels... pour qu'ils demeurent et remplissent leurs fonctions sur le territoire de l'autre partie. » Le gouvernement a le droit de refuser d'accepter un agent officiel qui est une *persona non grata* et « proposer à l'autre partie contractante de les révoquer, s'il le trouve nécessaire en vue du bien public ou de la sécurité ». Les agents officiels jouissent, à part des droits, reconnus aux sujets réciproques qui se rendent dans le pays de l'autre partie pour cause de commerce, de « l'immunité d'arrestation et de perquisition »; « ils ont libre accès auprès des autorités du pays » et peuvent « communiquer librement avec leurs gouvernements et les autres agents officiels de leurs gouvernements dans les autres pays par la poste, par le télégraphe et le télégraphe sans fil en chiffres, ainsi que recevoir et expédier des courriers avec des paquets scellés et exemptés de visite »; ils jouissent, en ce qui concerne l'exemption de l'impôt, des mêmes privilèges que les représentants officiels des autres gouvernements étrangers. Quant aux agents officiels de la Grande-Bretagne, l'Arrangement stipulait, en outre, qu'ils seront traités en toute chose comme les représentants officiels de la nation la plus favorisée.

Les stipulations de l'Arrangement Commercial anglo-soviétique sont presque littéralement reproduites par l'Arrangement Provisoire, signé entre la Russie (la R. S. F. S. R.) et l'Italie le 26 décembre 1921.

Des stipulations analogues se trouvent aussi dans l'Arrangement Provisoire entre la Russie et la Norvège, signé le 2 septembre 1921. Les parties contractantes s'envoient réciproquement des « délégations » qui se composent d'un président avec ses adjoints, de quelques agents commerciaux et d'un personnel technique, l'ensemble des personnes devant dépasser le chiffre de 20. La délégation soviétique est reconnue par la Norvège, « comme seule et unique représentation de la R. S. F. S. R. » (art. 1). Les deux délégations seront considérées comme étant des personnes morales avec toutes les conséquences

qui en découlent (art. 3). Les agents officiels et les agents commerciaux jouissent de l'immunité personnelle, de l'immunité de leurs logements et de leur propriété privée; ils sont exempts de l'impôt et de toutes sortes d'obligations et de services compulsifs; ils ont le droit de quitter librement le pays. Le personnel technique des délégations jouit de tous les privilèges, « ordinairement attribués dans ces circonstances au personnel des missions diplomatiques, conformément au droit international ». Les agents officiels peuvent se servir du pavillon et des autres insignes de leurs pays (art. 2).

Un dernier pays vers l'assimilation des représentations provisoires, dont nous parlons, avec les missions diplomatiques a été fait par l'Arrangement Provisoire entre la Russie (la R. S. F. S. R.) et l'Allemagne, signé le 6 mai 1921, reproduit presque littéralement par l'Arrangement Provisoire conclu par la Russie (la R. S. F. S. R. et l'Ukraine) avec l'Autriche le 7 décembre 1921.

L'arrangement entre la Russie et l'Allemagne règle la condition des représentations réciproques en 10 articles (art. 1-7, 13-15). Il est stipulé que les fonctions des « délégations des deux pays » déjà existantes seront élargies et seront dorénavant autorisées de défendre les intérêts des ressortissants de leurs pays respectifs. Des représentations commerciales seront jointes aux délégations qui jusqu'au rétablissement des relations diplomatiques normales seront désignées comme « Délégation de la R. S. F. S. R. en Allemagne » et « Délégation Allemande en Russie », la première étant reconnue par l'Allemagne comme la seule et unique représentation de la Russie en Allemagne.

Les chefs des Délégations jouissent des privilèges et immunités des chefs des missions accréditées. Les privilèges et immunités des membres des missions accréditées sont attribués, jusqu'à la conclusion d'un arrangement nouveau, à sept membres de chaque Délégation, pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants du pays où la Délégation a son siège. Quant au reste du personnel des Délégations, les parties contractantes ont consenti de lui octroyer quelques privilèges peu importants concernant les perquisitions, les arrestations, le service militaire et le service compulsif.

Les chefs des Délégations sont accrédités auprès des institutions centrales des affaires étrangères. C'est avec cette institution que communiquent les Délégations, les agents commerciaux étant autorisés de communiquer aussi avec les autres institutions centrales du pays où elles résident. Les Délégations ont le droit de se servir du télégraphe sans fil et de la poste, ouvertement ou à l'aide

des chiffres, envoyer et recevoir des courriers. La Délégation de l'Allemagne est, en outre, autorisée de faire entrer des victuailles et d'autres objets, en raison de 40 kg. par personne chaque mois, — un privilège qui s'explique par les circonstances de l'époque.

Les Délégations pouvaient être chargées des fonctions attribuées ordinairement aux consuls et elles prenaient l'obligation « de s'abstenir de toute agitation ou propagande contre le gouvernement ou les institutions politiques du pays » (art. 15).

Les traités provisoires postérieurs à l'année 1921 assimilent tout simplement les représentations provisoires, en ce qui concerne leurs droits et privilèges, aux missions diplomatiques. Ainsi, le traité provisoire entre la Russie et la Tchécoslovaquie signé le 5 juin 1922 stipule que les chefs et deux autres membres des représentations jouiront « de tous les droits et privilèges des personnes du corps diplomatique » (art. 2); le reste du personnel jouira des mêmes droits que les personnes d'une situation officielle analogue des représentations des autres états » (art. 3). Le traité provisoire entre la Russie et le Danemark signé le 23 avril 1923 stipule que les représentants officiels ainsi que leur personnel « jouiront sur le territoire de l'autre partie de la même immunité personnelle et immunité de la propriété privée, du logement et de la chancellerie et de l'exemption des impôts que celles qu'on attribue ordinairement aux représentations diplomatiques des autres pays ou à leur personnel, conformément au droit international (art. 1, num. 4).

§ 5. *Les premières lois soviétiques concernant les agents diplomatiques* (1921-1923). Les relations diplomatiques qui depuis 1921 commencent à s'affermir entre la Russie et les pays étrangers nécessitent des actes législatifs de la part du gouvernement soviétique, pour organiser la représentation diplomatique à l'étranger, d'un côté, et pour régler la condition juridique des représentations diplomatiques des états étrangers en Russie, de l'autre. Le premier a été fait par le décret du Conseil des Commissaires du Peuple du 26 mai 1921, le second par le décret du même Conseil en date du 30 juin 1921.

Le décret du 26 mai 1921 qui porte le titre « Ordonnance générale concernant les organes soviétiques à l'étranger », en prenant pour point de départ la situation de fait, distingue parmi les organes soviétiques à l'étranger des représentations diplomatiques normales et des représentations provisoires. « Les organes officiels permanents du gouvernement soviétique dans un pays étranger, quand il existe des relations extérieures normales avec ce pays sont: a) la repré-

sensation plénipotentiaire de la R. S. F. S. R., b) les représentants consulaires et c) les représentants commerciaux » (art. 1). Dans l'absence des relations normales avec un état étranger, les chefs des organes soviétiques qui y existent dépendent du ressort du Commissariat du Peuple pour les Affaires Etrangères » (« Narkomindel » (art. 4).

L'Ordonnance générale fixe le principe déjà énoncé par plusieurs traités conclus par la Russie, que la représentation plénipotentiaire de la R. S. F. S. R. est la seule et unique représentation de cet état dans le pays où elle a son siège (art. 5)<sup>3</sup>. Cette représentation « réalise au nom de son gouvernement les relations politiques avec le gouvernement de l'état étranger, auprès duquel cette représentation est accréditée » (*ibid.*); elle dirige et contrôle les actes de tous les représentants des Commissariats du Peuple et des autres organisations soviétiques dans ce pays (art. 7-9) qui ne peuvent communiquer avec les institutions gouvernementales sur le territoire de la Russie, à l'exception de leur propre ressort, que par l'intermédiaire du Commissariat des Affaires Etrangères (art. 21) et avec les institutions gouvernementales se trouvant à l'étranger que par l'intermédiaire du Représentant Plénipotentiaire ou de la Représentation Commerciale (art. 11 et 12), cette dernière occupant une place plus indépendante (art. 16 et sv.).

Six mois après, le 24 janvier 1922, une autre loi intervint qui réglait la nomination des représentants de la Russie à l'étranger. Les représentants plénipotentiaires devaient être dorénavant nommés et révoqués par une décision de la Présidence du Comité Exécutif Central de la R. S. F. S. R. (art. 1), les chargés des affaires *ad interim* et les membres des missions et délégations diplomatiques (les conseillers, secrétaires et attachés), par le Commissariat pour les Affaires Etrangères (art. 5). La loi réglait aussi la nomination des agents militaires et navals (art. 6) et des représentants commerciaux (art. 9) et désignait les personnes autorisées de signer les lettres de créance et de recrédence, les plein-pouvoirs et les instructions (« mandats ») des agents diplomatiques (art. 2 et 7).

Quant aux représentations diplomatiques des pays étrangers en Russie, leur condition a été réglée pour la première fois par un décret du 30 juin 1921. Cette loi donne la définition du représen-

tant plénipotentiaire (art. 1) et des membres du corps diplomatique (art. 2), énumère les droits et les privilèges des uns et des autres (art. 3), notamment les privilèges appartenant aux premiers (art. 4) et l'ordre, dans lequel les lettres de recrédence doivent être présentées (art. 6). Le décret du 30 juin 1921 prévoit la possibilité que des personnes arrivent en Russie qui, n'ayant pas de rang officiel diplomatique, seraient chargées, en raison des arrangements spéciaux entre la Russie et les états étrangers, des fonctions diplomatiques sur le territoire de la Russie; il attribue à ces personnes tous les droits et privilèges des chefs des missions diplomatiques (art. 5).

Le décret a été suivi le 5 août 1921 par un « Règlement » qui précisait les détails omis par le décret. Le Règlement désigne Moscou comme lieu de résidence des représentations diplomatiques des états étrangers (art. 1) et réglait leurs rapports avec les institutions soviétiques (art. 2), l'immunité de la propriété privée des agents diplomatiques et de leurs appartements privés et officiels (art. 3 et 4), qui ne pouvaient pas être convertis en asiles pour les personnes persécutées par les autorités du pays (art. 5), enfin, l'enregistrement des agents diplomatiques (art. 6).

Par une série des lois et des ordonnances administratives, parues pendant les années 1921 et 1922, on a réglé les privilèges secondaires des représentations diplomatiques des pays étrangers, tels que le service des courriers (loi du 4 novembre 1921) et des valises diplomatiques (lois du 14 octobre 1921 et du 31 mai 1922), l'exemption des droits de douane (lois du 31 mai 1922, du 2 et du 27 août 1922) etc.

§ 6. *La reprise des relations diplomatiques normales.* L'U. R. S. S. et sa législation (1922-1928). Le traité de Rapallo, signé entre la Russie (la R. S. F. S. R.) et l'Allemagne le 16 avril 1922, ouvre une ère nouvelle dans les relations extérieures de la Russie. L'Allemagne était la première parmi les grandes puissances de l'Europe qui a noué avec la Russie soviétique des relations diplomatiques normales. L'art. 3 du traité susmentionné stipule tout simplement que « les relations diplomatiques et consulaires entre l'Allemagne et la R. S. F. S. R. seront immédiatement reprises », — une formule courte, employée déjà, comme nous l'avons constaté, dans les traités de paix entre la Russie et les pays limitrophes.

L'année suivante un événement important intervint qui ne tarda pas d'exercer son influence sur les relations diplomatiques de la Russie soviétique. Le 6 juillet 1923 les quatre républiques soviétiques, l'Oukraïne, la Blanche Russie, la Fédération des Républiques Transcaucasiennes, avec la R. S. F. S. R. à leur tête, signaient une

<sup>3</sup> La question a été réglée depuis par le décret du 1<sup>er</sup> mars 1923 concernant l'emploi du titre de « représentant plénipotentiaire de la RSFSR » et le décret additionnel du 30 mai 1923 qui, provisoirement, réservait ce titre aux représentants de la Russie auprès des organisations étrangères de secours à la Russie.

Déclaration et un Traité, par lequel elles s'unissaient en un état fédéral qui prit le nom de l'Union des Républiques soviétiques socialistes (U. R. S. S.). Le fait a été notifié aux puissances étrangères par la R. S. F. S. R. le 21 et par l'U. R. S. S. le 23 juillet 1923. La note de l'U. R. S. S. faisait savoir aux puissances étrangères que « les organes de l'autorité centrale de la Fédération, désignés par la loi fondamentale, conduiront dorénavant les relations extérieures de l'Union, y compris celles des Républiques qui la composent ». Avant la naissance de l'Union, la R. S. F. S. R. était déjà chargée par les autres républiques confédérées de conduire leurs relations extérieures. Le Commissariat du Peuple pour les Affaires étrangères de la R. S. F. S. R. et les représentations de la R. S. F. S. R. à l'étranger devinrent tout simplement le Commissariat et les représentations de l'Union nouvellement formée. Il n'y avait pas même changement de personnes.

La loi fondamentale (la Constitution) stipule que « la représentation de l'Union dans les relations internationales, la conduite de toutes les affaires diplomatiques, la conclusion des traités politiques et autres avec les états étrangers rentrent dans la compétence du Commissariat du Peuple pour les Affaires étrangères ». La loi du 23 novembre 1923 distinguait parmi les Commissariats de l'Union des Commissariats fédéraux et des Commissariats unifiés. Le Commissariat pour les Affaires étrangères est devenu Commissariat fédéral qui est représenté dans chacune des Républiques composant l'Union (il y en a six) par un délégué. Une loi spéciale, issue le 12 novembre 1928, réglait la compétence de ce Commissariat. L'art. 6 de cette loi lui confère la direction du personnel résidant à l'étranger et « la protection des représentations étrangères se trouvant sur le territoire de l'U. R. S. S. ». Le chapitre VI (art. 13-21) est entièrement consacré aux représentations de l'Union à l'étranger, à la nomination et à la révocation des représentants plénipotentiaires (art. 13), aux lettres de créance et de recrédence qu'ils reçoivent (art. 14) à la nomination des chargés des affaires par intérim, des membres des missions diplomatiques (art. 17) et des agents militaires et navals (art. 18), à leurs pleins pouvoirs et instructions (« mandats ») (art. 19), aux délégués ou agents des autres Commissariats du Peuple résidant ou allant à l'étranger (art. 21).

La Russie soviétique étant consolidée, son gouvernement a obtenu la reconnaissance *de jure* de la part d'un grand nombre des puissances. Après la reconnaissance donnée au gouvernement soviétique par l'Allemagne encore en 1922, au cours des années

1924 à 1925 l'Union et son gouvernement ont été reconnus *de jure* par l'Italie, l'Angleterre, la France, le Japon, la Chine, le Danemark, la Suède, la Norvège, le Mexique, etc. Des relations diplomatiques se renouaient. Les ruptures qui s'ensuivaient depuis (Angleterre, Albanie, Chine) ne pouvaient guère changer la situation qui s'est formée par suite des reconnaissances antérieures.

Le changement dans les relations diplomatiques de l'U.R.S.S., survenu depuis 1924, a été constaté par le Comité Exécutif Central de l'Union le 21 novembre 1924. Cette institution suprême pour les Affaires étrangères se tint obligée d'adresser aux représentants diplomatiques de l'Union à l'étranger des directives contenant les principes, par lesquels ils devront être guidés dans leurs fonctions. Les voici. « Les reconnaissances de l'U.R.S.S. de la part de toute une série des Etats, intervenues dans cette dernière période, et les reconnaissances qui, sans doute, s'ensuivront de la part du reste des Etats, font entrer la diplomatie soviétique dans le cercle des liens normaux avec la diplomatie des Etats capitalistes sur la base de l'échange des ambassades, etc. » La diplomatie soviétique pouvant rencontrer des difficultés spéciales à cause de la différence fondamentale des mœurs et des habitudes entre l'Etat soviétique et le reste des Etats, le Comité Exécutif Central pense qu'il fallait prévenir les malentendus qui peuvent surgir et qu'on devrait éviter. « Il va sans dire, continue l'adresse du Comité, que les ambassades sont envoyées de part et d'autre pour des buts qui excluent la propagande dans le pays, où elles sont accréditées. Les ambassades soviétiques observent et observeront ce principe avec une rigueur absolue. » Mais, puisque les ambassades soviétiques représentent la république des ouvriers et des paysans, ils doivent se conformer à leurs mœurs, en donnant l'exemple de « simplicité des manières et d'économie dans les dépenses ». « Le refus de participer à tels ou tels rites extérieurs d'ordinaire liés avec la situation d'un diplomate, mais qui n'en découlent nullement, ne doit en aucun cas être considéré comme un acte peu amical. De même, l'abstention des représentants soviétiques de la participation dans les manifestations ayant un caractère monarchique ou, en général, étranger au régime soviétique, ne peut et ne doit en aucun cas être considérée comme un acte de propagande ou comme une démonstration d'un caractère politique. De son côté, le Gouvernement soviétique ne verra certainement pas une manifestation hostile lorsque les diplomates des Etats amis trouveront la participation à des solennités ou réunions d'un caractère révolutionnaire contraire aux mœurs et coutumes de leur pays ».



Quelques mois après, le 4 mars 1925, le Comité Exécutif Central de l'U.R.S.S. constate que « les Etats bourgeois, entourant de tous côtés notre union de travail, unique au monde, parviennent à la conviction que le refus de mettre un ordre dans leurs relations avec elle nuit sévèrement à leurs propres intérêts. Cette conviction se manifeste dans la série continue des reconnaissances du Gouvernement soviétique comme gouvernement unique sur le territoire de l'U.R.S.S. ».

Les progrès dans le développement des relations diplomatiques de la Russie soviétique depuis 1923 et l'expérience acquise dans la pratique nécessitaient une révision de la législation entière concernant les agents diplomatiques. Cette nécessité s'est manifestée à l'égard de la législation concernant les agents diplomatiques de l'U.R.S.S. à l'étranger, aussi bien qu'à l'égard de la législation concernant la condition juridique des agents diplomatiques étrangers résidant en Russie.

Quant à la législation concernant les agents diplomatiques de l'U. R. S. S. à l'étranger, le chapitre VI (art. 13-17) du Statut du Commissariat pour les Affaires Etrangères de 1923, où cette matière est réglée, a été révisé le 22 mai 1925 et l'article 14 de ce Statut a été complété par cinq articles additionnels (14<sup>1</sup>-14<sup>5</sup>) le 4 mai 1927. La loi du 30 juin 1921 réglant la condition des agents diplomatiques étrangers dans l'Union fit place à une loi nouvelle du 14 janvier 1927.

Les lois susmentionnées sont des lois en vigueur en ce moment. A part ces lois il y en a d'autres de moindre importance, concernant les privilèges des agents diplomatiques quant au service des courriers, les droits de douane, les passeports, etc. Dans la suite je tâcherai de donner un aperçu de la législation en vigueur.

**II. Aperçu systématique.** — § 1. *Définition.* — Les représentants diplomatiques ou plénipotentiaires, comme les désigne le législateur soviétique, sont des « personnes munies, au nom de leur gouvernement, des lettres de créance pour exercer des fonctions de politique extérieure et de diplomatie, et venant à se fixer, après due communication avec l'institution centrale des affaires étrangères de l'Etat, sur le territoire duquel ils devront exercer leurs fonctions » (art. 1 de la loi du 30 juin 1921).

En vue de l'existence dans quelques états des représentants des gouvernements qui précédaient celui des Soviets et considérant que l'Union soviétique se compose de plusieurs états, le législateur décrète que le représentant plénipotentiaire de l'Union (autrefois de la R. S. F. S. R.) est le seul et unique représentant de cet état

dans un pays donné (art. 5 de la même loi et l'art. 14<sup>2</sup> du Statut du Commissariat pour les Affaires Etrangères, révisé le 4 mai 1927).

Le nom de représentant plénipotentiaire est attribué exclusivement aux agents diplomatiques de l'Union (autrefois de la R.S.F.S.R.) dûment accrédités auprès des gouvernements étrangers, conformément à la loi, concernant la nomination des représentants de l'état à l'étranger. Cette disposition de la loi a été confirmée par plusieurs traités (avec l'Allemagne, l'Autriche, la Norvège et la Tchécoslovaquie en 1921).

La résidence des missions diplomatiques étrangères en Russie est Moscou, la capitale de l'Union (Règlement du 5 août 1921). La question est réglée aussi par quelques traités (Allemagne, Autriche, Tchécoslovaquie).

§ 2. *Les rangs des agents diplomatiques.* Le législateur soviétique n'établit pas des rangs parmi ses représentants diplomatiques; il les considère tous égaux et les désigne tous par le même nom de « représentant plénipotentiaire », sans distinction des rangs ou classes (§ 1 de la loi du 22 mai-4 juin 1918). D'autre part, partant du principe de l'égalité des grandes et des petites nations, le législateur soviétique considère les agents diplomatiques des états étrangers, accrédités auprès du gouvernement de l'Union, comme représentants plénipotentiaires à titre égal, sans tenir compte de leurs rangs » (*ibid.*, § 2).

Telle est la loi. Mais les nécessités de la vie politique ont obligé le gouvernement soviétique de renoncer à la stricte application du principe de l'égalité, proclamé par la loi.

Désireux de garantir à ses représentants auprès des gouvernements étrangers une situation qui leur convenait, le gouvernement soviétique a dû s'incliner devant les exigences de la coutume internationale. Des difficultés se présentaient déjà en 1923, quand il s'agissait du cérémonial de la présentation des lettres de créance par le représentant plénipotentiaire soviétique auprès du gouvernement de la Pologne, Obolenski, au chef de l'état polonais. On a dû indiquer la place (le rang) à laquelle on prétendait pour son représentant au sein du corps diplomatique. Plus tard, quand, au cours de l'année 1924, M. Karakhan a été nommé pour représenter l'U. R. S. S. auprès du gouvernement de la Chine (à Péking), pour lui assurer une place privilégiée (comme doyen) dans le corps diplomatique de Péking, le gouvernement soviétique a résolu de lui donner le rang d'un ambassadeur. La note de l'ambassadeur, signée le 15 juillet 1924, dit expressément que les gouvernements de l'U.

R. S. S. et de la Chine sont convenus « d'envoyer réciproquement des représentants diplomatiques ayant le rang d'ambassadeur ».

D'autre part, quant aux représentants diplomatiques des états étrangers, accrédités auprès du gouvernement de l'U. R. S. S., le principe de l'égalité n'a pu être non plus rigoureusement observé. On a eu beau arranger la liste diplomatique sans tenir compte des rangs et de la préséance, cette dernière n'a pu être abolie au sein du corps diplomatique, les représentants diplomatiques étant en pleine liberté de se prévaloir de leur droit de préséance dans leurs relations mutuelles.

La loi de l'année 1918 est tombée en désuétude. Il y a une analogie entre cette loi et l'article 20 du projet de l'abbé Grégoire, présenté en avril 1795 à la Convention Nationale. L'article proposait de décréter « qu'il n'y a plus de préséance entre les agents publics des nations ». La réforme projetée n'a pas pu être réalisée. Parlant de l'art. 20 du projet du député Grégoire, G.-F. de Martens, dans la préface de l'édition allemande de son « Précis du droit international » de l'année 1796, en constatant que « personne ne doutera que ce principe ne soit conforme au droit des gens naturel », pose la question : « la confusion n'est-elle pire encore qu'un ordre imparfait ? Toujours on se verrait forcé à recourir à l'alternat... et que gagnerait l'humanité si les petits états avaient aussi un droit constitutionnel de provoquer à cet alternat — auquel cependant ils ne provoqueraient pas souvent sans doute ». On peut espérer, tout de même, que l'initiative du gouvernement soviétique aura pour résultat qu'un jour les états voudront, d'un commun accord, faire disparaître des cérémonies diplomatiques inutiles, comme cela a été fait par le Règlement de Vienne à l'égard des cérémonies diplomatiques du XVII<sup>e</sup> et du XVIII<sup>e</sup> siècles.

§ 3. *Le commencement et la fin de la mission diplomatique.* La mission diplomatique commence par la présentation des lettres de créance et finit par la présentation des lettres de recrédence. Toutes les circonstances qui se rapportent à la nomination des représentants diplomatiques, à l'exception de la question de l'agrément, entrent dans le domaine du droit interne. Quant à l'agrément, le législateur soviétique n'a pas suivi l'exemple de la grande République Transatlantique, et pense qu'il est utile et nécessaire de demander au gouvernement, auprès duquel on a l'intention d'accréditer une personne donnée, si cette personne est considérée par lui *persona grata* ou non (art. 1 de la loi du 30 juin 1921).

Telle est aussi la pratique constante du gouvernement soviétique.

Cette pratique a été expressément sanctionnée par l'Arrangement commercial de la Russie et de la Grande-Bretagne signé le 16 mars 1921, stipulant que les parties contractantes peuvent refuser d'admettre comme agents officiels toute personne qu'elles considèrent comme *persona non grata*. Quant à l'ordre dans lequel se font les nominations des représentants diplomatiques de l'U. R. S. S., il est prescrit par le Statut du Commissariat pour les Affaires Etrangères, chapitre VI.

Les Représentants Plénipotentiaires, accrédités auprès des gouvernements étrangers, sont nommés et rappelés par des décisions du Comité exécutif central de l'U. R. S. S. ou de sa Présidence; le même ordre est suivi à l'égard des chefs des délégations qui négocient les traités nécessitant une ratification (art. 13). Les lettres de créance et de recrédence doivent être signées par le Président et le Secrétaire du Comité exécutif central et contresignées par le Commissaire pour les Affaires Etrangères (art. 14). Les chefs des représentations et des missions moindres que les représentations plénipotentiaires, ainsi que les chefs et les membres des délégations qui négocient les traités ne nécessitant pas une ratification, sont nommés et rappelés par des décisions du Conseil des Commissaires du Peuple (art. 15) et leurs pleins pouvoirs sont signés par le Président du Conseil et contresignés par le Commissaire pour les Affaires Etrangères (art. 16). Les chargés d'affaires *ad interim*, les agents les conseillers, les secrétaires et les attachés des représentations plénipotentiaires et des autres missions et délégations diplomatiques sont nommés par le Commissariat pour les Affaires Etrangères (art. 17). Il est à remarquer que la loi, en prenant en considération les intérêts des républiques composant l'Union, exige que là, où ces républiques ont des intérêts particuliers, les conseillers et les secrétaires soient nommés par le Commissariat pour les Affaires Etrangères d'accord avec le gouvernement de ces républiques (art. 17, note). Les agents militaires et les agents navals sont nommés d'accord par le Commissariat des Affaires Etrangères et le Commissariat pour les Affaires militaires et navales (art. 18). Les articles 19 et 21 règlent l'ordre de signature des pleins pouvoirs des personnes mentionnées aux articles 17 et 18, ainsi que des délégués et des agents des autres Commissariats de l'Union et des Républiques composant l'Union.

Les représentants diplomatiques étrangers résidant en Russie, quittant le pays, seuls ou avec le personnel de la mission, présentent leurs lettres de recrédence dans le même ordre, dans lequel ils ont

présenté leurs lettres de créance (avant 1923 la loi prescrivait de présenter les lettres de recrérance au Commissariat pour les Affaires Étrangères) et reçoivent des passeports pour se rendre à l'étranger (art. 6 de la loi du 30 juin 1921 rédigé en 1923).

§ 4. *Les fonctions des représentants diplomatiques.* Les représentants diplomatiques conduisent, au nom de leur gouvernement, les relations politiques avec le gouvernement de l'état, auprès duquel ils sont accrédités (Ord. gén. du 21 mai 1921, art. 5 et le Statut du Commissariat pour les Affaires étrangères, article 14<sup>1</sup> du 4 mai 1927). Ils représentent leur pays et exercent leurs fonctions sous la direction et sous le contrôle du Commissariat pour les Affaires étrangères, dont ils dépendent (*ibid.*, art. 10). Ils peuvent être chargés des fonctions consulaires (*ibid.*, art. 3). Toutes les autres représentations et tous les organes soviétiques se trouvant sur le territoire d'un état étranger donné sont subordonnés à la représentation plénipotentiaire de l'U. R. S. S. dans ce pays (*ibid.*, art. 6 et le Statut, art. 14<sup>2</sup>) qui doit veiller pour qu'ils ne contre-vennent aux lois du pays où ils résident (art. 14<sup>2</sup>). Plusieurs lois et règlements ont été publiés pour régler les communications entre les représentations diplomatiques et les institutions gouvernementales des pays où elles résident. En vue de la différence fondamentale entre la structure économique et juridique de l'U. R. S. S. et du reste des états, les traités conclus par l'U. R. S. S. avec ces états stipulent quelquefois que les représentations diplomatiques s'abstiendront de toute propagande contre les institutions du pays, où ils résident. Cette clause qui ne se trouve pas dans les traités conclus entre les autres puissances, étant devenue une prescription du droit coutumier, figure dans les préambules des traités de la Russie soviétique avec l'Italie du 26 décembre 1921 et avec la Grande-Bretagne du 13 mars 1921 comme une condition de la validité des traités eux-mêmes.

§ 5. *Les droits et privilèges des agents diplomatiques.* Les traités conclus par la Russie soviétique avec les pays étrangers ont, dès le commencement des relations diplomatiques, stipulé des règles pour garantir aux représentations diplomatiques, même embryonnaires, les privilèges et immunités nécessaires. Le traité avec la Perse du 26 février 1921 parle « du droit d'exterritorialité et d'autres prérogatives, conformément au droit international et aux coutumes, ainsi qu'aux règles en vigueur dans les deux pays, concernant les représentants diplomatiques ». Le traité avec l'Afghanistan du 28 février 1921 est plus explicite (v. plus haut I § 3). Enfin, les

traités provisoires de la même année avec la Grande-Bretagne, l'Italie, la Norvège, l'Allemagne et l'Autriche, en créant des représentations diplomatiques d'un caractère embryonnaire, les ont munis des privilèges et immunités diverses (voir I § 4).

A mesure que les relations diplomatiques de la Russie soviétique se normalisaient, on cessait de régler minutieusement la condition des représentations diplomatiques, le droit international coutumier se substituant aux règles conventionnelles. Les traités qui ont été signés par la Russie sur la base de la reconnaissance *de jure* ne parlent que du rétablissement des relations diplomatiques normales, sans préciser quelle sera la condition juridique des agents diplomatiques (les traités de paix avec les états limitrophes, le traité de Rapallo avec l'Allemagne et les traités, signés depuis 1924). Mais, si la condition des agents diplomatiques n'avait pas besoin d'être réglée par les traités, la condition juridique des représentations commerciales, une institution toute nouvelle, exigeait une réglementation détaillée, le droit coutumier ne prêtant en ce cas aucun secours.

L'absence d'une réglementation conventionnelle des droits et privilèges des agents diplomatiques nécessitait d'autant plus une réglementation législative de la part du gouvernement soviétique, qu'on pouvait présumer une divergence de vues entre ce gouvernement et les autres états, quant aux règles de droit international coutumier qui n'ont pas de force obligatoire que si la réciprocité est garantie.

a) *Les personnes jouissant des privilèges et immunités diplomatiques.* Le droit international coutumier connaît les catégories suivantes des personnes ayant droit aux privilèges et immunités diplomatiques: 1) les chefs des missions diplomatiques et les membres de leurs familles; 2) les membres des missions diplomatiques, y compris leurs familles; 3) les gens d'uniforme ou le personnel technique des missions diplomatiques; 4) les gens de livrée.

La législation soviétique (loi du 14 janvier 1927 « concernant les représentants diplomatiques et consulaires des états étrangers sur le territoire de l'U. R. S. S. ») ne connaît que les deux premières catégories, celle des représentants diplomatiques et celle des membres des représentations diplomatiques, cette dernière comprenant les conseillers, y compris les conseillers commerciaux, les secrétaires (le premier, 2<sup>me</sup> et 3<sup>me</sup> secrétaire) et les attachés, y compris les attachés commerciaux, financiers, militaires et navals (art. 2). Quant aux familles des chefs et des membres des missions

diplomatiques, le législateur soviétique n'accorde les privilèges et immunités diplomatiques qu'aux époux (femme ou mari) de ces personnes et à leurs enfants mineurs (art. 2 note 2). La loi qui était en vigueur avant 1927 parlait de la femme et des enfants qui n'ont pas obtenu leur 16<sup>me</sup> année. Quant aux personnes rentrant dans la 3<sup>me</sup> et 4<sup>me</sup> catégorie, les gens d'uniforme et les gens de livrée, le législateur soviétique ne les considère pas comme ayant un caractère diplomatique et participant aux privilèges et immunités des personnes, munies d'un tel caractère. Pour qu'elles obtiennent des privilèges et immunités diplomatiques, il faut un arrangement spécial entre le gouvernement de l'U. R. S. S. et la mission diplomatique respective. Elles jouissent, d'ordinaire, à condition d'être ressortissants de l'état représenté par la mission, de l'exemption des impôts directs. Une situation à part est réservée aux courriers. Nous y reviendrons.

Le législateur soviétique autorise le Commissariat du Peuple pour les Affaires étrangères d'appliquer les dispositions de la loi, concernant les privilèges et immunités diplomatiques, aux représentants et aux membres des missions diplomatiques des Etats étrangers « accrédités auprès des tiers Etats pendant qu'ils séjournent sur le territoire de l'U.R.S.S. » (art. 2, note 1).

Toutes les personnes ayant le caractère diplomatique reçoivent du Commissariat pour les Affaires étrangères des certificats ou des cartes d'identité diplomatiques (art. 5). Un règlement spécial du 28 mai 1924 détermine l'ordre, dans lequel les membres du corps diplomatique, accrédités auprès du Gouvernement soviétique, et les autres personnes, attachées aux missions diplomatiques, doivent être enregistrés. Les chefs des missions et les autres personnes ayant un caractère diplomatique, y compris leurs familles, sont exempts de l'obligation de s'enregistrer (§ 1). Les autres personnes au service des missions sont divisées en catégories (§ 2): a) ressortissants du pays de la mission diplomatique venus de l'étranger; b) les ressortissants du pays de la mission diplomatique, domiciliés dans l'U.R.S.S. et les optants; c) les ressortissants de l'U.R.S.S. Les passeports des personnes de la première catégorie doivent être présentés au Commissariat des Affaires étrangères avant l'expiration de 48 heures après l'arrivée de ces personnes. Cette procédure doit être renouvelée tous les six mois. Les missions diplomatiques présentent tous les mois une liste des personnes au service de la mission, en indiquant les changements survenus (§ 5). Les personnes qui ne se trouvent pas sur la liste présentée cessent d'être considérées comme étant au

service de la mission (§ 6). Les personnes n'ayant pas le caractère diplomatique ne sont pas exemptes de l'obligation de faire enregistrer leurs passeports (§ 10).

b) *Les privilèges et immunités principales des agents diplomatiques.* Sous condition de réciprocité, les chefs et les membres des missions diplomatiques, y compris leurs familles, « jouissent des droits et immunités attribués à leur caractère conformément aux règles de droit international » (art. 2 de la loi du 14 janvier 1927). La loi spécifie ces droits et immunités: « a) immunité personnelle, en vertu de laquelle ils ne peuvent pas être arrêtés ou détenus dans l'ordre administratif ou judiciaire; b) ils sont exempts de la juridiction des institutions judiciaires de l'U.R.S.S. et des Républiques fédératives pour les affaires criminelles, excepté les cas quand l'Etat respectif a donné son consentement <sup>4</sup>; ils ne sont pas soumis à la juridiction des institutions judiciaires de l'U.R.S.S. et des Républiques fédératives pour les affaires civiles que dans les limites, déterminées par les règles du droit international ou par les arrangements avec les Etats respectifs; de même, ils ne sont pas obligés de donner des témoignages dans les affaires judiciaires et, en cas qu'ils y consentent ils ne sont pas obligés de paraître devant les tribunaux pour déposer leurs témoignages; c) ils sont exempts de tous les impôts directs, d'un caractère général ou local <sup>5</sup>, ainsi que des prestations en nature ou en argent <sup>6</sup>; d) ils ont le droit de recevoir de l'étranger et

<sup>4</sup> Voir aussi la loi du 31 octobre 1924 concernant les principes fondamentaux de la législation criminelle de l'U.R.S.S., art. 1, qui stipule que « la question de la responsabilité criminelle des ressortissants étrangers, jouissant de l'exterritorialité, doit être résolue par voie diplomatique; l'art. 178 du Code de Procédure criminelle de la RSFSR ne permet les perquisitions domiciliaires dans les appartements des représentants diplomatiques des Etats étrangers qu'avec l'autorisation préalable du Commissariat du Peuple pour les Affaires étrangères et en présence du procureur.

<sup>5</sup> Comp. la loi du 29 octobre 1924 sur l'impôt sur le revenu, art. 2: « Sont exempts de l'impôt... les représentants des Etats étrangers, à condition de réciprocité » et le Règlement du 29 octobre 1924: « sont exempts de l'impôt: a) les personnes faisant partie du corps diplomatique étranger dans l'U.R.S.S., ... c) les personnes officielles des missions diplomatiques, ... ainsi que les agents commerciaux étrangers dans l'U.R.S.S., si ces personnes ne sont pas des ressortissants de l'U.R.S.S. » Les personnes de la seconde catégorie ne sont exemptes qu'à condition de réciprocité (note 1). Les revenus provenant de la propriété foncière, si cette propriété ne sert pas à l'usage personnel, ne sont pas exempts de l'impôt, ainsi que les revenus provenant des établissements, exploités dans un but lucratif (note 2). Comp. l'art. 3 de la loi du 12 novembre 1923 sur la reute foncière. Une circulaire du Commissariat des finances du 4 décembre 1923 résume la disposition de la loi comme suit: « a) les chefs et les personnes officielles des missions étrangères dans l'U.R.S.S. ne doivent pas être soumis au paiement des impôts et droits directs de caractère général ou local ... si ces personnes ne sont pas des ressortissants de l'U.R.S.S.; b) cette exemption ne s'étend pas aux droits des patentes perçus sur les établissements commerciaux et industriels. »

<sup>6</sup> La loi du 22 février 1924 a exempté « les représentants diplomatiques et les autres personnes jouissant du droit d'exterritorialité » des prestations militaires

d'envoyer à l'étranger, librement et exempts de douane, des productions de la presse, dans les limites de leur propre usage. »

Les chefs des représentations diplomatiques ont le droit de communiquer librement avec leurs gouvernements et avec les représentants diplomatiques de ces gouvernements dans les tiers Etats par des télégrammes ouverts et chiffrés, par la poste diplomatique et ordinaire, ainsi que communiquer de la même manière avec les agents consulaires de leur pays résidant sur le territoire de l'U.R.S.S. (art. 3).

Le service des courriers diplomatiques a été réglé dès l'année 1921 par de nombreuses lois et règlements. La première loi concernant cette matière a paru le 14 octobre 1921. Des changements et additions ont été apportés depuis par les lois du 31 mai 1922, du 19 août 1925 et, dernièrement, par la loi du 14 janvier 1927 qui est en vigueur en ce moment. Les règles sont restées au fond les mêmes.

L'article 8 de la loi en vigueur stipule: « Les courriers diplomatiques, conduisant la poste diplomatique à l'adresse des représentations diplomatiques des Etats étrangers sur le territoire de l'U.R.S.S. ou la poste diplomatique de ces dernières à l'adresse du Ministère des Affaires étrangères de l'Etat respectif, ou la poste des représentations diplomatiques de leurs pays dans les Etats tiers, ainsi que les courriers diplomatiques des Etats étrangers, en relations diplomatiques avec l'U.R.S.S., conduisant la poste diplomatique en transit par le territoire de l'U.R.S.S., jouissent de l'immunité personnelle. Ils ne peuvent être arrêtés ou détenus dans l'ordre administratif ou judiciaire. De même, la poste conduite par les courriers diplomatiques ne peut, en aucun cas, être ouverte ou arrêtée. » Ces privilèges, comme les autres, ne sont concédés aux courriers diplomatiques que sous la condition de réciprocité.

Un règlement spécial a été publié le 8 juillet 1927, déterminant l'ordre dans lequel la poste diplomatique est expédiée, le poids maximum des expéditions et les diverses formalités de douane. Des courriers ne peuvent être expédiés plus d'une fois dans les quinze jours (§ 2). Chaque courrier peut être accompagné d'une autre personne qui jouit de la même immunité personnelle (§ 10). Le poids de la poste expédiée, en absence d'arrangements contraires, ne peut dépasser 16 kg. par semaine (§ 6). L'ambassade d'Allemagne

concernant l'auto-transport, s'il ne sert qu'à leur propre usage. La loi du 24 août 1923 sur la mobilisation des chevaux, des voitures et des attelages a exempté de cette prestation, sous la même condition, « les ambassades et les missions étrangères, ainsi que les personnes jouissant du droit d'extraterritorialité ».

a le droit d'expédier 75 kg. par semaine, la mission de Pologne 35 kg., celle de Tchécoslovaquie 10 kg. seulement. Le poids des expéditions diplomatiques des missions des pays d'Orient n'est pas limité, la réciprocité étant garantie.

Ces expéditions diplomatiques sont exemptes de toutes visitations douanières, si elles sont marquées par les mots « expédition officielle », scellée par le sceau du Ministère des Affaires étrangères et inscrites dans la liste que portent les courriers. Les bagages personnels des courriers, sauf les cas exceptionnels, sont aussi exempts de visite douanière; la visite personnelle et la visite de leurs portefeuilles est absolument interdite (§ 10, note).

Les appartements occupés par les représentants diplomatiques et les autres membres du corps diplomatique, ainsi que par leurs familles, sont inviolables. Les autorités locales ne peuvent y pénétrer qu'à la demande ou avec l'assentiment du représentant diplomatique et en présence d'un représentant de la procureure et d'un représentant du Commissariat pour les Affaires étrangères. Ces appartements ne peuvent pas être scellés. Mais l'inviolabilité de ces locaux n'autorise pas les personnes qui y habitent d'y retenir qui que ce soit par force ou prêter asile à des personnes, à l'égard desquelles il existe des arrêts d'arrestation, issus des organes autorisés de l'U.R.S.S. et des Républiques fédératives (art. 5).

Un règlement spécial du 5 août 1921 précise la ligne de conduite à suivre par les autorités locales en ces cas. Les autorités ne peuvent pénétrer dans un local, occupé par les personnes susmentionnées, que dans les cas suivants: a) quand elles entendent des appels au secours venant du local; b) quand le local est dans un danger imminent; c) à la demande du chef de la représentation diplomatique ou de la personne qui le remplace (§ 4).

Si les autorités locales sont informées qu'on a donné asile aux personnes persécutées par ces autorités ou qu'on veut cacher les traces d'un crime, elles peuvent prendre les mesures suivantes: a) établir immédiatement une surveillance pour ne pas laisser la personne ou l'objet abrité échapper ou d'être porté dehors; b) informer le représentant diplomatique de ce qui est arrivé et le prier de permettre de visiter le local; c) en cas de refus, informer immédiatement le Commissariat des Affaires étrangères, sans faire cesser la surveillance (§ 5).

Une instruction spéciale règle le service des automobiles, appartenant aux représentations diplomatiques. Les personnes n'ayant pas de cartes diplomatiques qui se trouvent dans l'automobile

diplomatique ne sont pas couvertes par l'immunité de l'automobile.

c) *Les privilèges secondaires des agents diplomatiques.* Le législateur soviétique connaît d'autres privilèges de caractère secondaire. Parmi ces privilèges, il faut mentionner, en premier lieu, les exemptions de douane et de l'octroi (art. 7 de la loi du 14 janvier 1927, art. 242 de la loi sur la douane). La matière a été réglée en détail par la loi du 31 mai et du 24 août 1922, ainsi que par le Règlement provisoire du 19 août 1925, en ce qui concerne « les bagages et les effets venant de l'étranger à l'adresse des représentations diplomatiques des Etats étrangers » et par la loi du 27 octobre 1922 et un autre Règlement provisoire du 19 août 1925, en ce qui concerne « les bagages et les effets expédiés à l'étranger par les membres des représentations diplomatiques ». Les bagages et les effets des chefs des missions diplomatiques et des personnes ayant un caractère, diplomatique, allant ou venant avec le même train que ces personnes sont exempts de visite douanière et des droits de douane ou de l'octroi; les autres bagages et effets des personnes mentionnées sont soumis à la visite à Moscou, mais sont exempts des droits de douane ou de l'octroi jusqu'à la somme de 20.000 roubles en or par an pour chaque représentation diplomatique. L'ordre du dédouanement est réglé minutieusement. Pour les objets, dont l'importation ou l'exportation est défendue, les représentations diplomatiques doivent obtenir une autorisation préalable.

Un autre privilège des représentations diplomatiques, c'est le droit de hisser le pavillon et de placer les autres insignes de l'Etat qu'elles représentent sur les édifices qu'elles occupent et sur les moyens de transport servant à leur propre usage (la loi du 29 août 1924 sur les pavillons de l'U.R.S.S., art. 1, n. 4; l'instruction concernant les moyens de transport des représentations étrangères, art. 5).

Eu égard au monopole du commerce extérieur, quelques facilités, quant aux licences d'importations, sont concédées par la loi soviétique aux représentations diplomatiques (circulaire du 5 mars 1926 autorisant les représentations diplomatiques à faire venir de l'étranger des automobiles de n'importe quel système et sans limitation de leur nombre, pourvu qu'ils servent à leurs propres usages).

V. E. HRABAR.

Membre de l'Académie Oukranienne des Sciences,  
ancien professeur ord. de l'Université  
de Dorpat.